

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ**  
**DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS**  
**CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM SOCIOLOGIA POLÍTICA**

**PAULO REGINALDO CHEVONICA JUNIOR**

***A ACCOUNTABILITY* NA EDUCAÇÃO BRASILEIRA**

**CURITIBA**

**2015**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ**  
**DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS**  
**CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM SOCIOLOGIA POLÍTICA**

**PAULO REGINALDO CHAVONICA JUNIOR**

***A ACCOUNTABILITY NA EDUCAÇÃO BRASILEIRA***

Monografia apresentada ao  
Curso de Especialização em  
Sociologia Política da  
Universidade Federal do  
Paraná, sob orientação do  
professor doutor Alexsandro  
Eugenio Pereira para obtenção  
do título de especialista em  
Sociologia Política.

**CURITIBA**

**2015**

## AGRADECIMENTOS

*A Deus e à Nossa Senhora do Perpétuo Socorro pela perseverança concedida para mais essa etapa da minha vida;*

*Aos meus pais, Paulo Reginaldo Chevonica e Analise Prêmio Chevonica pela compreensão e incentivo diário. Todo meu amor e respeito;*

*Ao meu orientador, Alexsandro Eugenio Pereira, pelo auxílio e incentivo ao longo da construção desta pesquisa;*

*Ao grupo de professores do curso de Especialização em Sociologia Política da Universidade Federal do Paraná, pois existe um pouco de todos em cada frase pensada para o trabalho;*

*Aos meus amigos do Colégio Marista Santa Maria e da Escola Municipal Coronel Durival Britto e Silva pela compreensão das minhas ausências nos sábados letivos enquanto me dedicava ao curso. Incomensurável agradecimento;*

*À filha da Cabocla Jandira pela incomensurável solicitude; à filha de Iemanjá, cuja força do destino fez de meus olhos um Campo Santo. Obrigado Michele Brunelli pelo apoio e incentivo.*

## RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo um estudo bibliográfico sobre a *accountability* na educação brasileira. Como ponto de partida, busca-se o conceito de *accountability* e de que forma este termo se relaciona com a educação. A partir disso, busca-se avaliar nas obras estudadas se a *accountability* na educação brasileira tem demonstrado resultados satisfatórios ou insatisfatórios a nível nacional e, se de alguma forma, ela fornece elementos que possam contribuir para uma melhoria na educação nacional.

*Palavras-chave:* *accountability*, educação, políticas educacionais.

## ABSTRACT

This work aims a bibliographic study about *accountability* in brazilian education. In the beging of this work we approuched the concept of *accountability* and how this term relates to education. From this we evaluated the sources to see if the *accountability* in Brazilian education has shown satisfactory or unsatisfactory results in a national level and if it provides elements that can contribute to an improvement to the national education.

*Key words:* *accountability*, education, education policy.

## **ABREVIATURAS**

**SA-** SCHOOL ACCOUNTABILITY

**IDEB-** INDICE DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA

**NCLB-** NO CHILD LEFT BEHIND

**SAEB-** SISTEMA NACIONAL DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA

**ENEM-** EXAME NACIONAL DO ENSINO MÉDIO

**PDE-** PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO

**SARESP-** SISTEMA DE AVALIAÇÃO DE RENDIMENTO ESCOLAR DO  
ESTADO DE SÃO PAULO

**SIMAVE-** SISTEMA MINEIRO DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA

**PCN-** PARÂMETROS CURRICULARES NACIONAIS

**LDB-** LEI DE DIRETRIZES E BASES

## **SUMÁRIO**

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>7</b>
<b>CAPÍTULO 1- ACCOUNTABILITY E EDUCAÇÃO: UMA BREVE CONCEITUALIZAÇÃO.....</b>	<b>8</b>
<b>CAPÍTULO 2- A ACCOUNTABILITY APLICADA À EDUCAÇÃO: ESTRUTURAS E ARRANJOS.....</b>	<b>11</b>
<b>CAPÍTULO 3- A ACCOUNTABILITY APLICADA NA EDUCAÇÃO BRASILEIRA: ARRANJOS E FUNCIONALIDADE.....</b>	<b>19</b>
<b>3.1: EXEMPLOS DE APLICAÇÃO DE SCHOOL ACCOUNTABILITY NOS ESTADOS BRASILEIROS.....</b>	<b>23</b>
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>28</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>30</b>

## INTRODUÇÃO

O presente trabalho intitulado *Accountability na Educação Brasileira* tem o objetivo de entender como este conceito da ciência política tem sido trabalhado por pesquisadores das áreas de sociologia, ciência política e educação e como os seus escritos se enquadram neste arranjo sócio político.

Para pensarmos nesta questão, definimos as seguintes balizas que nortearam o estudo, quais sejam: como o conceito de *accountability* é associado à educação? como o conceito de *accountability* tem influenciado a educação brasileira? Quais são os seus resultados segundo os autores: positivos ou negativos? Trata-se, portanto, de um estudo bibliográfico.

Para tal estudo, foram utilizados em grande medida os estudos de Emile Durkheim (2010), autor de obras basilares do pensamento sociológico contemporâneo e importante estudioso da educação que à sistematiza no conjunto de uma sociedade. Na perspectiva da *accountability* na educação, as pesquisas de Almerindo Janela Afonso (2000; 2001; 2003; 2007; 2009; 2012) foram ímpares neste estudo, haja vista que o autor é referenciado em todas as obras que abordam o tema e dedica as suas pesquisas nesta área, elaborando e refletindo sobre o binômio Estado- Educação e suas implicações na sociedade atual, a qual ele denomina como “*pós welfare state*”. Por fim, os estudos de Eduardo de Carvalho Andrade (2008; 2009) contribuíram para o panorama nacional da *accountability* na educação brasileira, trazendo à baila o que teoricamente seria positivo e negativo para o país tal política educacional.

Partimos da hipótese que a *accountability* na educação pública nacional pode prejudicar uma clara definição dos problemas apresentados por uma comunidade escolar devido às metas e ranqueamentos propostas por esta abordagem, onerando cada vez mais a sociedade (alunos, pais de alunos, professores, gestores educacionais, etc) e menos o Estado, a entidade que, hipoteticamente, deveria zelar pelo preparo escolar de sua comunidade. Por outro lado, qual é a possível relevância deste modelo político para um aprimoramento na educação nacional? Tais questões nos motivaram a refletir sobre o que os pensadores têm constatado nos últimos anos acerca desta abordagem política para com a educação.

## **CAPÍTULO 1:** *accountability* e educação: uma breve conceitualização

Quando pensamos no tema educação<sup>1</sup>, a primeira indagação que fizemos foi: como este tema pode ser pertinente à proposta de uma monografia de Sociologia Política? De acordo com Sell (2006, p. 15-16) “a sociologia política adota a orientação empírica da Ciência Política, mas se diferencia dela na medida em que sua característica fundamental é buscar entender o fenômeno político nas suas relações com o sistema social”. Desta forma, compreendemos que a educação faz parte da sociedade que, por sua vez, é regida por agentes que tem a responsabilidade de tomar decisões que afetam, em maior ou menor medida, a sociedade como um todo. Sendo a escola um ambiente onde a sociedade se consolida e buscam instruções das mais diversas instâncias, o estudo das políticas educacionais nos permitiu pensar o tema e como as suas implicações acabam gerando efeitos na sociedade. Eis, então, a pertinência de nosso tema.

Durkheim afirma que

Ao longo de nossa história, constituiu-se todo um conjunto de ideias sobre a natureza humana, sobre a importância respectiva de nossas diferentes faculdades, sobre o direito e o dever, sobre a sociedade, sobre o indivíduo, o progresso, a ciência, a arte, etc. que formam a própria base do nosso espírito nacional; toda educação, seja a do rico ou a do pobre, a que conduz as carreiras liberais ou a que prepara para as funções industriais, tem por objeto fixar nas consciências tais ideias. (...) É esse ideal, a um tempo único e diverso, o centro da educação. (2010, p. 35).

Partindo deste ponto, percebemos que a educação é uma das bases da construção nacional e, da mesma forma, definidora de classes sociais e ideologias, responsável pela inserção dos indivíduos no mercado de trabalho e no meio social como um todo. Nogueira e Nogueira (2004), ao refletirem sobre outro importante sociólogo da educação, a saber, Pierre Bourdieu, apontam que este pensador

Manteve sua crítica às concepções da escola como instância democratizadora e difusora de uma cultura universal e racional, e sua afirmação do caráter de classe inscrito em suas formas de recrutamento do público, em seu funcionamento pedagógico e em seus efeitos sobre o destino social e profissional dos egressos.

O debate sobre a educação e sua importância para a sociologia, bem como a sua relação com a política tem suscitado questionamentos e análises que acompanham o desenvolvimento das sociedades. É neste ponto que a educação e a política caminham

---

<sup>1</sup> O conceito de educação é bastante amplo, com significações das mais variadas formas, tal como afirma BRANDÃO, Carlos Rodriguez. 1981. *O que é educação?* 2007; São Paulo: Brasiliense. Para este estudo, ao nos referimos à Educação, nos referimos à relação escola e Estado.



juntas e que embasam o presente estudo. Tal convergência, inevitavelmente, se reproduz na sociedade, o que implica ao Estado uma série de tomadas de decisões e a administração de instituições que consolidem projetos que busquem uma maior eficiência na preparação dos cidadãos.

Durkheim afirma que a educação é variável conforme o tempo, o espaço e o lugar (2010, p. 33-34) e esta evolução não ficou imune à inovações e normatizações de acordo com a cultura social e política dos mais variados povos. A questão se amplia ainda mais quando pensamos em regimes democráticos que sugerem a participação popular, acarretando num arranjo burocrático ainda maior.

Como é sabido, no caso brasileiro, a experiência democrática é bastante recente se comparada a outros países. Neste ínterim, Anna Maria Campos (1990), no início dos anos de 1990, começa a refletir sobre a ideia de *accountability*, tendo contato com o conceito durante seus estudos nos Estados Unidos. Por isso, quando pensamos em *accountability*, devemos ter em mente que no caso do Brasil, sua aplicação ainda é recente e o seu conceito ainda indeterminado. Não significa, no entanto, que este conceito não seja aplicado por falta de uma definição concretizada. Ao contrário, são inúmeras as definições cabíveis para este conceito<sup>2</sup>. Trabalho hercúleo e ineficiente para os objetivos deste estudo apresentar todas as definições possíveis para o conceito. Para tal, a nível de uma compreensão abrangente, definimos aqui que *accountability* pode ser compreendida como política de responsabilidade, ou seja, a prestação de contas de um Estado para com a sua sociedade, pois como afirma Campos “quanto mais avançado o estágio democrático, mais o interesse pela *accountability*” (1990, p.33). Assim, a prestação de contas de um governo para com a sociedade garantirá, teoricamente, a sua legitimidade.

Ao pensarmos no conceito relacionado à educação, sua aplicação é ainda muito mais recente e pensada por organismos internacionais que visam a estandarização dos resultados educacionais para os Estados. Na América Latina, reflete Brookes que

Fazer com que as escolas se responsabilizem por seu desempenho é um objetivo claramente desejável. Sem dúvida, o conceito de *accountability* educativo não é

---

<sup>2</sup> Sobre este tema, ver O'DONNELL, Guillermo. 1998, *Accountability vertical e novas poliarquias*. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/ln/n44/a03n44.pdf>; PINHO, J.A.G e SACRAMENTO, A.R.S. 2009, *Revista de Administração Pública*. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n6/06.pdf>; FILGUEIRAS, F. Além da transparência: accountability e política da publicidade. *Lua Nova*. Disponível em [www.scielo.br/pdf/ln/n84/a04n84.pdf](http://www.scielo.br/pdf/ln/n84/a04n84.pdf).

amplamente conhecido nem compreendido na América Latina. Um sistema de *accountability* se baseia em padrões que os alunos devem saber e informar aos atores interessados- pais, professores, comunidade- sobre esses padrões e em que medida as escolas estão conseguindo alcançá-los. Estabelecer consequências pelos desempenhos inferiores aos adequados serve para exercer uma saudável pressão sobre pressão sobre as pessoas envolvidas no processo educativo, a fim de que dêem o melhor de si na realização de uma boa educação para todas as crianças.<sup>3</sup>

Desta forma, percebemos que a influência de uma prestação de contas educacional ainda possui diversas dificuldades e engloba uma série de problemas, haja que os modelos vêm de países com ampla tradição democrática (BROOKES, 2006, p. 378), cuja cultura política é muito diferente da que se tem na América Latina.

No entanto, tal ação política foi incentivada pela CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina), assinalando a seguinte questão:

No campo educativo, o conceito remete aos resultados da aprendizagem escolar e a responsabilidade que cabe às escolas – e dentro destas, à comunidade escolar, pelos resultados que obtenham seus alunos. Entre as ações orientadas para se atingir esse propósito aparece como prioritário avaliar os resultados da aprendizagem e o cumprimento das regras curriculares, alinhar essas avaliações com padrões de conteúdo, desempenho e oportunidades de aprendizagem, dentro e fora da escola; premiar ou castigar o bom desempenho dos atores do sistema e, tão importante como isto, cuidar para que os métodos de avaliação e regulação não levem a distorção do conteúdo e da orientação da prática educativa e permitam – paralelamente – fortalecer as capacidades de gestão dos estabelecimentos mais deficitários e prestar aos professores, o respaldo técnico necessário para realizar seus projetos educativos com resultados de excelência.<sup>4</sup>

Neste ponto, a questão que se impõe é: onde ficam as atribuições do Estado para com a educação? Até que ponto o Estado se compromete em auxiliar nesta questão? O que se considera uma “educação de qualidade”? Este fato nos permite pensar que o Estado tem jogado muito mais a responsabilidade para a comunidade escolar em troca de números com os quais eles apresentaram para comunidade em forma de prestação de contas.

Desta forma, este é o problema ao qual nos propomos a entender com o presente estudo.

---

<sup>3</sup> Apud de <http://moodle3.mec.gov.br/ufms/file.php/1/gestores/vivencial/pdf/accountability.pdf>.

<sup>4</sup> Idem.

## **CAPÍTULO 2-** a *accountability* aplicada à educação: estruturas e arranjos

Importante teórico do tema que reflete sobre a relação existente entre *accountability* e educação é o professor Almerindo Janela Afonso. Suas Pesquisas tangem a avaliação nos Estados, fator que possibilita a transparência através dos indicadores e metas.

Para análise das políticas educacionais, segundo o autor, o ponto de partida deve ser:

Mais referenciada à sociologia crítica, pode ser melhor caracterizada como aquela que não se limita à desconstrução analítica das políticas educacionais, ou a desocultação das ambiguidades e contradições que as atravessam, mas assume em simultâneo, um compromisso ético e político explícito, procurando e valorizando o confronto tenso e instável entre a objectividade pretendida pela prática científica e a politicidade inerente à toda acção humana. (AFONSO, 2003, p.36).

Partindo dessa perspectiva, o autor afirma que para entendermos as políticas educacionais, devemos pensar a educação partindo do Estado, que é um fator determinante neste aspecto (idem). Combinando as ideias de Weber acerca do monopólio da violência legítima, o Estado se construiu como produto histórico e em seguida, o poder da violência simbólica, o Estado tem como grande propagador do controle e da manutenção de seus anseios e princípios a escola. É dentro desta instituição que nasce o que entendemos ser para Afonso a seguinte situação:

Não me parece que possamos falar de uma sociologia das políticas educacionais sem que isso implique, ainda que nem sempre de forma imediata ou explícita, a remissão para uma teoria do Estado ou, pelo menos, para alguns pressupostos teórico-conceituais referenciável a uma (ou mais de uma) teoria do Estado (2003,p. 37)

No entanto, um fenômeno que tem ocorrido nos últimos tempos é o que o autor chama de desnacionalização do Estado. Ou seja, se partindo do pressuposto que o Estado possui autonomia no processo de tomada de decisões, como as teorias existentes para enxergar o problema se aplicam se o Estado tem se desnacionalizado?

As teorias marxistas acabam por sufocar a participação de outras classes na construção e promessas revolucionárias, porém, sem efeito prático. As correntes neomarxistas demonstram boa capacidade de explicar os fenômenos. No entanto, se limitam na incapacidade de desprendimento do fenômeno neoliberal. (AFONSO, 2003, p. 38).

Por isso, o autor afirma que:

A análise sociológica das políticas educacionais continua a não poder abrir mão da referência ao papel e a natureza do Estado Nacional e a sua relação com as classes sociais e a não dispensar, portanto, o entendimento das especificidades (culturais, sociais, políticas, econômicas e educacionais) que estão impugnadas da (e na) História de uma dada formação social (AFONSO, 2003, p.38)

Com as novas perspectivas globalizantes, torna-se necessário encontrar teorias que se adequem às novas realidades de um Estado globalizado. Desta forma, torna-se fundamental que:

O conceito de poder legítimo ou autoritário deve ser separado da sua tradicional associação com os Estados e com os limites rígidos das fronteiras nacionais para que possa ser realocado no âmbito de uma nova configuração internacional da vida política, moldada e organizada por um novo “direito democrático cosmopolita” ou por uma “democracia cosmopolita internacional” (Idem).

É neste sentido que o autor sugere a necessidade de novas teorias que pensem as instituições dos Estados numa perspectiva global, onde fatores externos interferem na composição de políticas públicas, incluindo a educação. Nesta perspectiva, o Estado aderindo a uma perspectiva neoliberal, passou a não assumir para si todas as responsabilidades e passou, então, a delegar parte de suas funções à outros setores sociais com o apoio do Estado. Isso significa que, ainda que o Estado permita certas aberturas, ele não abre mão do seu poder institucional e de direito à intervenção. Para este movimento, o autor designa que, pela interferência do Estado na Escola, torna-se um ambiente de “quase- mercado”. (AFONSO, 2003, p. 39).

Em diversos momentos, foi possível verificar uma vantagem ao Estado em detrimento do livre mercado, resultado da “nova direita” que desejava um Estado mais limitado, porém, mais forte em relação aos mecanismos de controle social, resultado da crise do Estado de Bem Estar Social.

Insere-se neste dilema os questionamentos que visam formas de maior participação da sociedade nas questões que podemos considerar que dizem respeito diretamente a elas, ou como indaga o autor: “até que ponto as políticas educacionais podem favorecer novas articulações com a comunidade que sejam referenciáveis ao debate sobre a ‘reinvenção solidária e participativa do Estado’?” (AFONSO, 2003, p. 40).

Neste ponto, o autor trás a baila as questões que no mundo globalizado acabam interferindo de maneira que, amiúde, pode trazer problemas para os países. Ao aderir as ideias globalizantes, acaba se estipulando um padrão ao qual todos deveriam seguir,

com uma perspectiva de educação mundial comum. Em países cuja democracia foi historicamente consolidada, padronizações e maior transparência nas instituições públicas costumam apresentar resultados satisfatórios<sup>5</sup>. Estas ideias são projetadas e passadas para outros Estados que, ao aplicarem estas diretrizes, acabam cometendo erros que, em virtude das dinâmicas e da cultura dos próprios países. Em consequência, os Estados acabam tendo maior influência sobre os outros, ou seja, maior influência externa do que interna. Isso significa que fatores supranacionais configuram as políticas educacionais. (AFONSO, 2003, p.41).

Desta forma, podemos perceber que o ideário político e cultural de nação proposta pela escola acaba tomando um rumo amplamente pluralista e reforçando ainda mais as diferenças existentes dentro de uma sociedade. Resta, portanto, a seguinte questão: como a natureza mutável do sistema capitalista afeta os sistemas educativos ? (AFONSO, 2001, p. 41; 2001, p. 35). Nesta perspectiva, é preciso refletir que a influencia do neoliberalismo permite que dentro dos Estados surjam mecanismos de mercado, promovendo a competição, privatizando e adotando uma mentalidade instrumental e subordinando direitos sociais à lógica da eficiência, mas regulada pelo Estado.

Estes problemas poderiam ser resolvidos de acordo com o autor, ao propor uma terceira via, ou seja, um processo de contratualização em que não existam súditos do Estado e nem do mercado (AFONSO, 2001, p.38).

Teorias são pensadas para que a influência externa nas políticas surtam efeitos para o Estado. Institucionalistas do sistema mundial pressupõe uma cultura educacional comum, ou seja, ou seja, o conjunto de recursos imateriais comuns partilhados por uma comunidade internacional composta por estados que tendem a estandarizar mecanismos e resultados educacionais (AFONSO, 2001, p.39).

Sobre este ponto, Afonso afirma que:

A influência da referida comunidade internacional, veiculada nomeadamente através de organizações internacionais (OCDE, UNESCO, Banco Mundial, etc.) é vista como mais determinante no desenvolvimento dos respectivos sistemas educativos e na disseminação de orientações e categorias organizacionais e curriculares do que os fatores internos a cada um dos diferentes estados – nações (...) Alias, o argumento central destes institucionalistas é que as

---

<sup>5</sup> O que não significa em absoluto que não possuam problemas. Bastam estudos mais aprofundados na área para perceber que muitos possuem problemas.

instituições nacionais, incluindo o próprio Estado, não se desenvolvem autonomamente, sendo antes, essencialmente modeladas no contexto supranacional pelo efeito de uma ideologia mundial (Ocidental) dominante (2001, p. 40)

Desta forma, as organizações internacionais executam uma espécie de imposição para as demais nações para que estas consigam otimizar o sistema educativo e, desta forma, buscar uma forma de unidade global perante os Estados. Em teoria, este ato contribui para as negociações internacionais com os blocos denominados democráticos.

No entanto, o que ocorre na prática acaba suplantando a autonomia do próprio Estado. Na conclusão de Afonso:

No entanto, enquanto para a perspectiva institucionalista, os valores e a ideologia que enformam a “cultura educacional mundial comuns” são tão determinantes que se sobrepõem aos fatores nacionais, assim, desvalorizando a especificidade deste e o seu contributo, para a perspectivas da “agenda globalmente estruturada para a educação” o que está em causa é a manutenção e reprodução do sistema económico capitalista e a posição hegemónica que nele detém os estados mais poderosos. (2001, p. 40).

É nesta perspectiva que o problema se acentua com a sobreposição das iniciativas internacionais para a condução da educação. É possível perceber como as demandas internacionais acabam abrangendo várias instancias nacionais. Além disso, para entender com melhor clareza os passos que a educação dá, precisamos analisar os passos que a natureza mutável da economia capitalista interfere nos sistemas educativos levando em consideração as consequências produzidas em nível nacional.

Como proposta para estas questões, Afonso sinaliza a necessidade dos Estados Nacionais na formulação de políticas educacionais. Pesquisas apontam que os efeitos da globalização na educação, quando pensadas desta maneira, tenderam a produzir poucos reveses e, paradoxalmente, acarretaram um aumento significativo na ampliação dos direitos (2001, p. 41).

Se buscarmos as raízes do significado das escolas, perceberemos que as instituições de ensino e as políticas educacionais foram instrumentos para nivelar ou unificar os indivíduos, criando uma igualdade formal para ocultar ou legitimar a permanência de outras desigualdades. Desta forma pouco teria a ver com uma democracia comprometida com a transformação social (2001, p. 20). Tais políticas, quando estandarizadas pelos organismos internacionais e colocadas em transparência para a sociedade, acabam construindo um modelo de competição a favor de um individualismo através de um Estado avaliativo. Este fato tem afastado o Estado de

provedor de bens e serviços educativos demonstrando o rompimento com o Estado de Bem Estar Social.

A ascensão de um Estado avaliativo, ao demonstrar e publicar os seus resultados, permite que a própria comunidade acompanhe e ajude no processo de fiscalização de Escola. Eis o radical da política de *accountability* adotada e pensada pelos Estados. No entanto, a *accountability* é pensada com base nas tradições de um determinado Estado. (2001, p. 27).

Ao analisar o caso português comparado com os modelos inglês e estadunidense, foi possível perceber o aumento do controle central do Estado em relação às escolas, nos currículos e no trabalho dos professores e na implementação de mecanismos de mercado no espaço público estatal e educacional por intermédio de setores sociais competitivos e mesmo das próprias famílias.

Embora a *accountability* tenha de ser pensada a partir das tradições de um determinado Estado, é um fato comum adotado pelos Estados para que haja um determinado controle destas instituições ao mesmo tempo que possibilita para a comunidade à informando do encaminhamento educativo (AFONSO, 2001, p. 28).

Para Afonso, o conceito de *accountability* possui três dimensões articuláveis, quais seja, a avaliação, a prestação de contas e a responsabilização. Neste aspecto, o autor acentua a importância da avaliação como condição para o desenvolvimento dos processos de prestação de contas e de responsabilização. Desta forma, na *accountability* educacional, a avaliação é um importante medidor para a transparência dos resultados. Sobre a avaliação, Afonso afirma que:

Quando a prestação de contas exigir a avaliação, esta deverá desenvolver-se de forma fundamentada e o mais possível objectiva, de modo a procurar a garantir a transparência e o direito à informação em relação à prossecução de políticas, orientações, processos e práticas. E, se por alguma razão, não for esperada nem ajustada a assunção voluntária de eventuais responsabilidades pessoais, políticas ou institucionais, , ou se, em decorrência da prestação de contas, houver lugar à prémios ou à sanções, ou outras formas de responsabilização de instituições, organizações ou pessoas, isso deve ser também consequência (pelo menos em determinadas situações) de uma avaliação rigorosa e prudente sob o ponto de vista técnico e metodológico (tendo por referência, entre outros critérios, objetivos e padrões previamente definidos) e tendo em conta, igualmente o enquadramento cultural, ético, jurídico que preveja procedimentos democráticos e salvaguarde direitos fundamentais (AFONSO, 2009, p. 14)

Por isso, para que a *accountability* na educação tenha eficiência, é necessário que cada caso seja estudado levando em conta todas as variáveis possíveis, pois sem um modelo avaliativo, definido, e com considerável qualidade, fica comprometido o

processo de prestação de contas. Portanto, a avaliação está intimamente ligada à *accountability* da educação. Deste modo:

Sem congruências de pressupostos, valores e metodologias, entre avaliação, prestação de contas e responsabilização, torna-se mais difícil haver uma procura de objectividade e transparência relativamente às decisões e práticas políticas, sociais e educacionais, podendo estar em causa a concretização do direito democrático à informação e, em decorrência disso, a possibilidade de afastamento e alheamento dos cidadãos, face ao que acontece nas instituições e organizações públicas ou de interesse público. (AFONSO, 2009, p15)

Por isso, a necessidade de congruência para as variáveis são importantes para a construção de um sistema que cumpra a finalidade da transparência permitindo, desta forma, o acesso às informações por parte dos cidadãos.

Várias ideologias políticas utilizam a *accountability* a ponto de alguns teóricos afirmarem que este modelo é imune às ideologias políticas pré-determinadas, quais sejam: capitalismo, socialismo, etc. No entanto, vários fatores acabaram gerando problemas nos sistemas de prestação de contas, aos quais Afonso enumera da seguinte maneira:

- 1- Nas últimas décadas, o Estado que vem se diferenciando cada vez mais deixou certas questões para outros grupos, não assumindo total responsabilidade pelas questões da educação. Também aponta para o fato de que os modelos externos de *accountability* advêm de modelos internacionais padronizados, o que justifica a impossibilidade da *accountability* sofrer alguma influência político- partidária;
- 2- A emergência do neoliberalismo e a criação dos mercados e quase mercados educacionais. Com a valorização da liberdade de escolha, das famílias, a publicação de resultados tornou-se importante e, automaticamente, a *accountability* se torna variável através de uma boa avaliação;
- 3- Com o fortalecimento do Estado, para o exercício do controle social através de objetivos, educacionais, *accountability* e avaliação foram utilizadas para centralizar o sistema educativo;
- 4- Com o declínio do Estado de bem estar social, a racionalização de custos por parte do Estado exigiu uma maior participação da sociedade civil, processos de *accountability* forma utilizados como consequência dos processos de autonomia e auto- avaliação;
- 5- Para a divulgação do andamento da república e a prestação de contas para com o povo, a *accountability* requer um processo valorizado e avaliação;



- 6- Testes estandarizados que permitem resultados com qualidade científica possibilita a técnica e a ciência como ideologia.

Todas essas ideias elencadas demonstram as formas pelas quais a *accountability* é utilizada e permite desta forma que a prestação de contas seja realizada com considerável sucesso. Modos informais de *accountability* existem no cotidiano das instituições e organizações. Informações crescentemente qualitativas e métodos estandarizados fazem relação direta com o Estado avaliador e com um novo modelo de administração pública. Mas nenhum modo de *accountability* se esgota com a aquisição de informações baseadas em testes estandarizados. “Esta situação é ainda mais questionável quando os resultados acadêmicos dos alunos acabam por ser um critério fundamental para a avaliação das escolas e para a avaliação dos próprios professores”. (AFONSO, 2009, p.18)

Estudos sobre o caso nos Estados Unidos propõe recompensas, sanções ou intervenções às escolas, alunos e professores baseados nos resultados das avaliações. No caso da *No Child Left Behind* (NCLB)<sup>6</sup>, não apenas mostrou as insuficiências como também trouxe uma série de efeitos indesejados. (AFONSO, 2009, p.18).

A utilização dessas avaliações são o critério maior para as decisões que implicam consequências para as escolas, professores e alunos. Por este motivo, é tão criticada por grupos sociais e grupos correlatos à setores da educação. Antes da década de 1980, a *accountability* da educação não era mencionada nem pensada. Elementos instituídos pela “nova direita” nos Estados Unidos e na Inglaterra propuseram com base nos sistemas neoconservadores e neoliberais novos paradigmas educacionais. As avaliações ocuparam um lugar privilegiado nas escolas, um modelo da “nova direita” que foi se fortalecendo com o tempo. (AFONSO, 2009, p. 20).

O controle dos resultados escolares não foi subordinado nem foi restringido a uma lógica burocrática, o que difere a atuação do Estado desse período a outros períodos históricos. Sobre este aspecto, AFONSO afirma que:

não deixa de haver, todavia, nuances importantes, consoantes com contextos nacionais uma vez que os modelos de *accountability* são constructos sociais, apresentando variações importantes

---

<sup>6</sup> Sobre este aspecto, ver GUIBOND, L; NEILL, M.; SCHAEFFER, B. A DÉCADA DE PROGRESSO EDUCATIVO PERDIDA SOB A NCLB: QUE LIÇÕES TIRAR DESSE FRACASSO POLÍTICO? Educ. Soc., Campinas, v. 33, n. 119, p. 405-430, abr.-jun. 2012 disponível em <http://www.scielo.br/pdf/es/v33n119/a05v33n119.pdf>.

consoante as relações culturais , ideológicas e institucionais. Apesar disso, um ponto de convergência encontrado em tradições nacionais muito diferentes como o caso da França e da Inglaterra, pôde ser traduzido pela preocupação de ambas em “assegurarem o exercício do controle através da linguagem da *accountability*. (AFFONSO, 2009, p. 20).

Já em Portugal, Afonso tem um ponto de vista mais positivo sobre a *accountability*, proporcionando ao professor recursos que possibilitariam os resultados para rever os resultados e os encaminhamentos pedagógicos como o centro de sua atenção. (AFONSO, 2009, p. 21).

No entanto, Afonso critica que:

Não é com a utilização de exames nacionais e outras formas similares de avaliação externa e estandarizada, transformadas em instrumentos de controle social, redutores e fortemente centralizados no Estado que se promove a avaliação, prestação de contas e responsabilização adequadas à pluralidade de objetivos, missões e estruturas e atores que constituem o sistema educativo. (2009,p. 23)

Outro ponto colocado pelo teórico se refere também ao comparativismo globalizador, cuja *accountability* acaba causando e que, por muitas vezes, acaba-se olhando apenas para os resultados, mas não para o contexto do Estado ao qual se aplica tal procedimento, o que pode gerar grandes consequências para o Estado.

Para tanto, a análise do autor argumenta que atualmente a *accountability* tem tido uma significação muito mais demagógica do que aplicada ao povo como uma democracia prática. O problema disto reside na cultura política da própria população que pouco dá o devido valor para tal abordagem política, mas que, no entanto, para os outros países ibero- americanos, todo este movimento ainda configura uma novidade.

### CAPÍTULO 3- a *accountability* aplicada na educação brasileira: arranjos, vantagens e desvantagens.

Quando se trata de *accountability* escolar, os Estados que a adotam como política educacional são chamados de *consequential states*. O modelo seguido pelo Brasil no sentido de uma política educacional de *accountability* é a utilizada nos Estados Unidos. No entanto, as tentativas de implementação desta política no Brasil são consideravelmente distintas. A saber:

(no) No Child Left Behind (NCLB) todo estado americano tem que estruturar uma política com os seguintes parâmetros: (i) estabelecimento de padrões educacionais mínimos para cada ano escolar; (ii) realização de testes de proficiência para averiguar os conhecimentos adquiridos pelos alunos; (iii) tornar público os resultados das escolas nestes testes; (iv) adotar como objetivo explícito de política a melhoria no desempenho dos estudantes nesses testes; (responsabilizar os professores/diretores da escola pelo resultado dos alunos.” (ANDRADE, 2008, p. 445) [...] “As penalidades e bonificações são diversas. No Estado do Texas, por exemplo, que tem uma política bastante agressiva, as penalidades são gradativas. Inicialmente, a escola tem de justificar por que os seus alunos tiveram um desempenho considerado insatisfatório e submeter um plano de melhora para a Secretaria Estadual de Educação. Caso os resultados não melhorem, é possível que seja formado um board por residentes locais para gerir a escola. Como última instância, a escola pode ser fechada, com o estudante adquirindo o direito de se transferir para outra escola ou distrito. Em relação a bonificações, o Estado da Carolina do Norte, por exemplo, distribui placas de ‘distinção’ e dinheiro para as melhores escolas. Essas são aquelas nas quais pelo menos 90% dos alunos alcançaram uma performance acima da estabelecida como mínima e obtiveram um crescimento do desempenho dos alunos dentro do esperado. Nesse caso, cada membro do staff e cada assistente de professor da escola recebem, respectivamente, US\$ 1,500 e US\$ 500,00. Com a aprovação pelo Congresso dos Estados, no ano de 2001, do No Child Left Behind Act (NCLB), todo estado americano passou a ser obrigado a estipular uma política que o leve para o nível 4 da escala apresentada acima. Em particular, o NCLB obriga os estados a definir um plano que garanta que os alunos, num prazo de 12 anos, adquiram um nível considerado satisfatório de proficiência nas disciplinas básicas.” (ANDRADE, 2009, p. 458- 459)

Parâmetros como aqueles adotados pelos Estados Unidos não são aplicados no Brasil em sua totalidade. O governo brasileiro adotou o primeiro e o segundo ponto, criando um sistema de avaliação para os ensinos fundamental e médio na década de 1990. Foi criada a SAEB (Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica) cujo intuito era que os alunos realizassem uma prova através de amostragem. No entanto, os resultados não proporcionavam um horizonte claro para a averiguação dos resultados escolares. Dentro deste contexto, surgem a Prova Brasil e o ENEM (Exame Nacional do Ensino Médio). Este último tornou-se um acesso às diversas universidades públicas e privadas no Brasil, o que implica numa participação bastante considerável do alunato, ao contrário do que ocorria posteriormente. (ANDRADE, 2008, p. 446).

A partir do ano de 2006, o governo passou a divulgar os resultados tanto da Prova Brasil quanto as do ENEM, o que coloca o Brasil no terceiro degrau proposto

pelos Estados Unidos. “Não foram adotados os pontos (iV) e (V) da política de SA<sup>7</sup>: estipular a melhoria no desempenho dos alunos como objetivo da política educacional e responsabilização. Pode-se dizer, então, que o governo federal adotou uma política branda de SA”. (ANDRADE, 2008, 446). Segundo Andrade, existe a possibilidade do governo federal enrijecer as políticas de SA desde que “fosse adotado um mecanismo de incentivos no qual professores/ diretores sejam considerados responsáveis pelo desempenho dos alunos e sejam remunerados de acordo com este.” (Idem).

Outras literaturas, todavia, analisam o caso com certo grau (e de relativo) de otimismo. É o caso do estudo realizado por Shneider e Nardi<sup>8</sup>.

Os autores apontam que a partir da década de 1990 o Brasil vem adotando medidas neoliberais em sua política. Dentro deste contexto, com a relativa inexpressão da SAEB, criou-se um órgão novo dentro de um plano nacional para a educação. Trata-se do IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica). Aportado no PDE (Plano de Desenvolvimento da Educação), o IDEB possui a função de aferição dos resultados educacionais, com o intuito de melhorar a educação básica no Brasil. Desta forma, o IDEB vem sendo apontado como uma importante peça na política nacional de accountability. (NARDI, SCHNEIDER, 2014, p. 8)

Desde seu início, o IDEB tem apresentado importantes resultados para a educação brasileira nos anos iniciais. Já para os alunos do ensino médio, tem apresentado resultados abaixo dos medidores. A partir da publicação do PDE, em 2007, foram estipuladas metas para a educação no Brasil.

As ações que o compõe estão colmatadas em seis pilares: visão sistêmica da educação; territorialidade; desenvolvimento; regime de colaboração; responsabilização; mobilização social. Como imperativo na melhoria de seus propósitos, de melhoria da qualidade educacional, “a responsabilização (o que se conhece na literatura como *accountability*) e mobilização social” são consideradas, no documento, “dimensões indispensáveis de um plano de desenvolvimento da educação.” (MEC, 2007, p. 16-17 apud NARDI, SCHNEIDER, 2014, p. 16)

Percebe-se então que este documento oficializa a responsabilização na educação, tornando a *accountability* um ato político legal.

O decreto 6.094 de 24 de abril de 2007 convoca a sociedade para o “esforço” pela educação com o Plano de Metas Todos Pela Educação, “atuando em regime de

---

<sup>7</sup> Deste ponto em diante, utilizaremos a abreviatura SA para *School Accountability*.

<sup>8</sup> SHNEIDER, Maria Pasqual; NARDI, Elton Luís. 2014. O IDEB e a construção de um modelo de accountability na educação básica brasileira. Disponível em <http://revistas.rcaap.pt/rpe/article/view/4295/3191>

colaboração , das famílias, e da comunidade, em proveito da melhoria da qualidade da educação básica.” (NARDI; SCHNEIDER, 2014, p. 16). De acordo com o presidente do INEP, Reynaldo Fernandes, sobre a criação do IDEB e do PDE, ele argumenta que: “possuir um indicador de desenvolvimento educacional seria desejável, entre outros motivos, para: a) detectar escolas e/ou redes de ensino cujos alunos apresentem baixa performance e b) monitorar a evolução temporal do desempenho dos alunos dessas escolas” (2007, p. 8 apud NARDI; SCHNEIDER, 2014, p. 16).

O IDEB tem demonstrado o quanto os municípios e os estados tem avançado em relação à educação. No entanto, uma grande polêmica recai sobre a tradução dos resultados. De acordo com os autores, por fornecer dados sobre a situação das escolas, o IDEB foi considerado a primeira forma de avaliação externa com objetivos de *accountability*. Porém, ainda se apresenta pouco eficaz em determinados componentes. Mesmo com o aperfeiçoamento de determinados quesitos como a criação de um indicador que apresenta os índices de permanência dos alunos na escola e o número de aprovações proporcionado por eles, o IDEB garante a responsabilização, mas não a melhoria do ensino nas escolas. Desta forma, o governo responsabiliza-se pela informação prestada à sociedade, mas a justificativa de possíveis problemas fica a cargo apenas das instituições de ensino. (NARDI; SCHNEIDER, 2014, p. 18- 22).

Desta forma, os autores apresentam a existência de uma SA no Brasil ao julgar os índices positivos apresentados para além da Prova Brasil, afirmando que:

Ao índice é creditada a capacidade de congregar objetivos mais consistentes de *accountability* justamente por trabalhar com metas claras e concretas de qualidade, a serem atingidas por escola e por dependência administrativa (federal, estadual, municipal). Outra medida é que ele atua de modo a comprometer e responsabilizar governos estaduais, municipais e escolas pelos resultados. A construção de um ranking das escolas, por parte da mídia, assim como o oferecimento de assistência técnica e financeira, pelo MEC, para os municípios prioritários, são exemplos de iniciativas que corroboram a responsabilização e que, a nosso ver, reforçam a existência de uma política de *accountability* para a educação básica no Brasil. (NARDI; SCHNEIDER, 2014, p. 16).

Tendo em vista a afirmação dos autores acerca da existência de uma política de *accountability* no Brasil, os mesmos reconhecem a sua fragilidade e concluem o texto afirmando que:

O IDEB constituiu uma fase inicial de construção de um modelo de *accountability* em educação no Brasil. No entanto, pouco se pode dizer acerca das possibilidades de avanço deste modelo para a construção de um sistema mais amplo, que incorpore preocupações efetivas com as dimensões éticas de justiça, democracia e participação crítica ativa, visto sua aproximação com protótipos pautados em perspectivas *neotayloristas*, nomeadamente as que informam o campo educacional. (NARDI; SCHNEIDER, 2014, p. 23).

Neste ponto, os textos de Andrade (2008 e 2009), Nardi e Schneider (2014) convergem ao afirmar que o modelo de SA brasileiro é bastante brando e carece de grandes implementações para que se possa atingir um ideal mais próximo daquele utilizado como modelo pela política educacional brasileira.

Importante teórico da educação, Nigel Brooke, apresenta o que seria um modelo ideal de sistemas de responsabilização:

Os ingredientes básicos dos sistemas de responsabilização implantados durante as últimas décadas, tanto nos Estados Unidos quanto em outros países, são quatro: 1. a decisão por parte das autoridades de tornar públicas as diferenças de nível de desempenho das escolas (ingrediente autoridade); 2. O uso de testes ou procedimentos padronizados para fornecer este tipo de informação (ingrediente informação); 3. os critérios para analisar esta informação e para determinar quais escolas têm melhor desempenho (ingrediente padrões); 4. os critérios para a aplicação de incentivos ou sanções conforme os padrões estabelecidos (ingrediente consequências). (BROOKE, 2006, p.379)

A fórmula proposta por Brooke quebra um modelo historicamente formulado de responsabilização, que englobava os modelos:

1. Burocrático: foco baseado no cumprimento das normas legais previstas pelo Gestor da Rede de Ensino;
2. Profissional: adoção de um conjunto de comportamentos e regras de exercício da profissão regidas pela própria corporação;
3. Resultados: a forma moderna de responsabilização, baseada nos resultados da instituição. (BROOKE, 2006, 379; MAGRONI e TAVARES JR., p. 21-22)

Assim, pode-se perceber que os esforços dispendidos para uma política de responsabilização no Brasil ainda possui traços marcantes daquilo que historicamente se acreditava ser um projeto de responsabilização. No entanto, alguns estados brasileiros têm aplicado, ainda que de modelo brando conforme já explicitamos, políticas de *accountability*. Obviamente, para as balizas que norteiam a pesquisa proposta, um levantamento de dados sobre os aspectos educacionais de cada estado da União seria demasiado hercúleo, haja vista a necessidade de uma pesquisa quantitativa. Desta forma, vamos nos ater aos exemplos de cinco estados brasileiros que, não raro, foram citados nas bibliografias pesquisadas para a confecção deste trabalho.

Para que possamos refletir sobre como tem sido aplicado nos estados a *accountability*, pensaremos os exemplos de São Paulo, Minas Gerais, Paraná, Ceará e Rio de Janeiro.

### **3.1: Exemplos de aplicação de *school accountability***

A prefeitura de São Paulo criou um sistema de aproveitamento escolar em que os alunos das quartas e oitavas séries (quintos e nonos anos respectivamente atualmente) prestavam exames de leitura e escrita. Pretende-se que este sistema seja aprimorado com provas de diferentes competências. “No entanto, não parece ser razoável que outras prefeituras no Brasil sejam capazes de replicar o sistema de avaliação da cidade de São Paulo, por não terem condições financeiras. De fato, é bastante questionável que tal tipo de política deva ser feita em âmbito municipal”. (ANDRADE, 2008, p. 447).

No caso do Estado de São Paulo foi criado o SARESP (Sistema de Avaliação de Rendimento Escolar do Estado de São Paulo) em 1996. Era realizada uma prova por amostragem. Posteriormente, passou a ser aplicada para todos os alunos, mas foi suspensa em 2006 sem prazo para retorno. (Idem)

Considerando os dados acima, pode-se afirmar que:

O objetivo do sistema era simplesmente que os seus resultados servissem de parâmetros para que a Secretaria de Educação adotasse e sugerisse políticas mais eficazes para as escolas mais problemáticas. Desta forma, diferentemente da política de SA, a responsabilidade última pelo desempenho dos alunos era da Secretaria e somente indiretamente recaía sobre os professores/diretores. (ANDRADE, 2008, p. 448)

Já Minas Gerais criou um sistema implementado já na década de 1990 com os resultados amplamente divulgados. Esse fato intensificou a ação dos conselhos de escola que exerciam pressão para a melhoria da abordagem pedagógica nas escolas a fim de obter melhores resultados. No entanto, nada recaía à direção ou ao corpo docente caso as escolas apresentassem insucessos. Em 2000 criaram o SIMAVE (Sistema Mineiro de Avaliação da Educação Pública), que possuía as mesmas características e princípios básicos de como ocorria anteriormente. (Idem)

Podemos perceber que os dois estados mais o município de São Paulo concentraram as suas atenções na divulgação dos resultados escolares, porém, sem nenhuma alteração em casos de fracasso escolar. A SA nestes estados limitou-se apenas a transmitir a informação e nada além.

Ao pensarmos no Paraná, Ceará e Rio de Janeiro, temos um panorama um pouco diferenciado do que aquele apresentado pelos dois estados supracitados.

O Paraná implementou em 2001 o Boletim da Escola, cuja dinâmica era a seguinte:

A Secretaria de Educação compilava informações sobre cada escola a partir de três fontes: desempenho das escolas nos testes de proficiência; informações do censo escolar, como taxas de reprovação e evasão escolares; e opiniões coletadas junto a diretor, alunos e pais. Interessante notar a possível preocupação com o *gaming*<sup>9</sup>, ao coletar informações específicas existentes no censo escolar. Não existia nenhuma preocupação atrelar resultados com bonificação/penalidade para diretores/professores. Esperava-se que a pressão da comunidade, principalmente através da associação de pais e mestres, fosse suficiente para melhorar a qualidade da educação nas escolas. (ANDRADE, 2008, p. 448).

No entanto, com a mudança da gestão do Estado, a política implementada não teve procedência. “No caso do Paraná, um movimento estruturado de associações de pais foi pré-condição pela implementação da política, mas não foi suficiente para impedir o abandono do Boletim quando o novo governo assumiu em 2003” (BROOKE, 2005, slide 25). Podemos explicar o fato com a hipótese de que quando uma nova gestão assume o poder do estado, a mesma traz consigo um plano de governo próprio, e neste se inclui o projeto de Educação, abandonando a utilizada pela gestão anterior. Nenhuma das obras consultadas esclarece o motivo pelo qual o Projeto Boletim da Escola foi interrompido<sup>10</sup>

No Ceará foi adotado um sistema de bonificação para os responsáveis<sup>11</sup> das escolas com base na média obtida pelos alunos. Todavia, uma considerável falha no processo pode ser verificada quando:

Esse sistema de incentivos incorre em duas falhas de concepção. Primeiro, não capta de forma adequada a verdadeira contribuição da escola para o aprendizado, pois não leva em consideração o valor agregado da mesma. Por exemplo, as escolas cujo alunato tenha um perfil socioeconômico mais favorecido tende a levar vantagem na disputa pelo prêmio, à revelia do verdadeiro esforço dos professores/diretores. Por outro lado, uma parcela significativa das escolas, as de pior desempenho relativo, não recebe nenhum incentivo para melhorar a qualidade da escola, pois não tem expectativas de alcançar os 100 primeiros lugares. Segundo os professores/diretores das escolas que, na margem, têm possibilidades efetivas de ganhar o prêmio, são incentivados a terem comportamentos oportunistas. Isso porque taxas de reprovação ou evasão escolares, por exemplo, não são levadas em consideração na escolha das melhores escolas. Como decorrência desses fatores, é pouco provável que essa política contribua para a melhoria da qualidade da educação no estado. (Idem).

As bonificações proporcionadas pelo estado não garantem a qualidade de ensino, não ilumina as deficiências ou as qualidades reais de uma escola e não cria as condições

---

<sup>9</sup> De acordo com ANDRADE, CUNHA e KOSLINSKI (2014): estudos sobre *accountability* na área de educação observaram a proliferação de estratégias adotadas pelas escolas descritas como *gaming the system* ou formas de trapaça ou de jogar com o sistema para atingir as metas. (Grifo nosso)

<sup>10</sup> (ANDRADE, 2005; SCHWARTZMAN e COX, 2010; MAGRONI, TAVARES JR. 2014).

<sup>11</sup> Em março de 2002, essa premiação correspondia a R\$ 800,00 e R\$ 300,00, respectivamente, para docentes e pessoal administrativo. Os melhores alunos também são premiados. (ANDRADE, 2008, p. 449, nota 12)



necessárias para que as escolas galguem posições melhores. Ao contrário, permitem o comodismo e, não obstante, a queda sequencial e progressiva desta instituição. De outro lado, a possibilidade de *gaming* por parte de professores que, tendo em vista o lucro, sabotam os resultados ou diminuem a qualidade de ensino garantindo que as notas fiquem sempre altas possibilitando atingir sempre a meta estipulada pelo estado. Vale ressaltar também o ambiente sociocultural das escolas. Os resultados variam de acordo com o capital cultural dos alunos, variável esta que não se pode perder de vista nas mensurações educacionais.

Já o Rio de Janeiro apresenta um arranjo mais complexo que os demais estados citados. O Programa Nova Escola, implementado em 2000, tem por base o seguinte formato:

Primeiro, os resultados dos alunos nos testes de proficiência em língua portuguesa e matemática, sendo estabelecidos níveis mínimos de desempenho. Segundo, o fluxo escolar, ou a porcentagem dos alunos que permanecem matriculados na escola no final do período letivo e dão continuidade aos seus estudos sem qualquer tipo de retenção ou reprovação. Terceiro, a gestão escolar que engloba: transparência na prestação de contas, dos recursos humanos e financeiros para os órgãos de fiscalização, participação e integração da comunidade na escola e a gestão da matrícula escolar. Cada escola recebe uma nota para cada indicador, tendo os dois primeiros indicadores peso 2 e o último peso 1. No final, em função das suas notas, as escolas são classificadas em cinco níveis. Cada um destes níveis representa uma gratificação diferente. (ANDRADE, 2008, p. 449)

Este programa vem sofrendo constantes alterações, o que não é de bom tom para um sistema de SA, haja vista a necessidade de uma continuação no arranjo político elaborado para fornecer dados concretos sobre as escolas e o desempenho das mesmas. Modificações nestes arranjos podem gerar conflitos na comunidade envolvida com a escola em seu desempenho, bem como comprometer os dados a serem avaliados e disponibilizados para a sociedade.

Embora a proposta pareça interessante e bastante criteriosa, ainda assim ela apresenta problemas que comprometem uma boa avaliação das escolas. Por exemplo, não classifica as escolas em função de sua real contribuição à aprendizagem. Além disso, premia todas as escolas, até as de pior desempenho não contribuindo para a melhoria das mesmas. E por fim:

O foco da classificação das escolas deveria ser somente no desempenho dos alunos e no fluxo escolar, ou seja, na melhoria da qualidade da educação. Não parece adequado incorporar também o indicador gestão escolar. No caso da transparência na prestação de contas, e da gestão da matrícula, essas deveriam ser uma obrigação da escola. No que diz respeito aos assuntos relacionados à integração escola com a comunidade, as escolas são julgadas por itens tais como se a comunidade utiliza os equipamentos da escola nos finais de semana ou se os estudantes

participam da vida escolar por meio do grêmio estudantil. Caso os diretores/professores julguem que se preocupar com esses fatores é importante para levar a uma melhoria no desempenho dos alunos, eles automaticamente adotariam políticas para incentivar essas ações por parte da comunidade ou do alunato, já que buscariam alcançar um ranking melhor para a sua escola, com a consequente maior gratificação. Se os impactos dessas medidas não são vistos como significativos para acarretar uma melhoria no desempenho dos alunos, elas não deveriam ser adotadas, pois tiram o foco e recursos daquele que deveria ser o principal alvo da política, qual seja, a qualidade na educação. (ANDRADE, 2008, p. 450)

Mais uma vez, o modelo implementado acaba beneficiando em demasia algumas escolas em detrimento de outras, que poderiam investir melhor em sua infraestrutura e em suas demandas, buscando uma melhoria na educação. No entanto, podemos perceber que o excesso de burocratização e a falta de uma estratégia política mais adequada à SA compromete a adoção da política de *accountability* no estado supracitado.

Desta forma, Andrade (2008, p. 450) conclui que até o presente momento, não foi possível implantar uma política de SA a nível estadual e municipal no Brasil. No entanto, uma pesquisa realizada em 2014 por Koslinski, Cunha e Andrade<sup>12</sup> traz à baila uma nova perspectiva acerca da SA no município do Rio de Janeiro.

Os autores analisaram que o PDE permite que cada estado ou município elabore o seu “desenho” de política educacional. No município do Rio de Janeiro, atualmente tem-se levado em conta diversos critérios que englobam uma SA, inclusive a situação socioeconômica. (KOSLINSKI *et al*, 2014, p. 119).

No entanto, ainda que novas variáveis tenham surgido qualitativamente pouco se alterou na pesquisa apresentada por Andrade.

Dados estes termos, nos cabe a pergunta: por que no Brasil é tão complexa a implementação de uma SA mais eficaz e que proporcione resultados positivos para a educação brasileira? Magroni e Tavares Jr.<sup>13</sup> nos apresentam uma explicação bastante contundente. Argumentam os autores que embora o Brasil tenha uma estrutura favorável à implementação das SA:

O contexto social é distinto e parece nunca ter havido um nível de engajamento social frente aos indicadores ruins de qualidade da educação como houve na Inglaterra e nos Estados Unidos. Por

---

<sup>12</sup> KOSLINSKI, CUNHA E ANDRADE. 2014. *Accountability escolar: um estudo exploratório do perfil das escolas premiadas*. Disponível em <http://www.fcc.org.br/pesquisa/publicacoes/ea/arquivos/1941/1941.pdf>

<sup>13</sup> MAGRONI; TAVARES JR. 2014. *A accountability como fator de instabilidade do pacto educacional brasileiro*. Disponível em <http://www.ufjf.br/revistaedufoco/files/2015/06/Ed-Foco-v-18-n-3-nov13-fev14.pdf>

outro lado, as corporações docentes no Brasil mostra-se mais combativas e resistentes do que lá se mostraram. Por isso, embora tenhamos melhores condições de adotar medidas de incentivo à melhoria de desempenho, uma vez que temos um sistema educacional muito mais alinhado (com instituições fortes e aceitas socialmente como os PCNs, o SAEB, a LDB e o novo IDEB) e, portanto, não precisaríamos de muitos esforços para realizar nossa Reforma Baseada em Padrões, essa prática tem se mostrado muito mais difícil aqui, por várias razões comumente apontadas. Entre estas se destacam a forte resistência corporativa, inclusive ao diálogo sobre o tema; as frequentes oscilações governamentais e o “descontinuismo” de políticas de governo; e o baixo nível de mobilização social frente ao tema, mesmo diante da gravidade da situação e da emergência de mudanças. (2014, p.43)

Andrade caminha na mesma linha, apontando para a tradição dos professores atrelarem as melhorias com políticas que resultam no aumento de gastos. É necessário, segundo o autor, romper com essa tradição e buscar envolver o professor em direta relação de responsabilidade para com a sociedade no ato de ensinar. Outra dificuldade apresentada pelo autor está diretamente ligada à primeira, pois os sindicatos partem com um discurso contrário a esta quebra de tradição, impedindo, desta forma, uma alteração neste quadro. E, por fim, as políticas educacionais no Brasil não apresentam uma continuidade que permita o seu aprimoramento e, como o exemplo do “Boletim da Escola” no Paraná, as políticas educacionais são voláteis às gestões que assumem o poder do Estado. (ANDRADE, 2008, p. 450-451).

Dentro destas dificuldades, o autor apresenta uma proposta que poderia ser pensada pelos parlamentares, a saber:

Para evitar essa descontinuidade, o governo federal poderia aprovar no Congresso uma lei que estipule um prazo para todos os estados implantarem uma política de SA, deixando para cada um determinar os detalhes da sua legislação. Dado que a quase totalidade das escolas públicas são estaduais ou municipais, e o governo federal basicamente somente transfere os recursos que são aplicados na educação básica, uma mudança na legislação neste sentido corresponderia a uma interferência do Executivo federal via Congresso, em políticas de outras esferas de governo. O objetivo, no entanto, é dificultar a mudança da política de SA nos âmbitos municipal e estadual uma vez adotadas. (ANDRADE, 2008, p. 452)

Desta forma, a alteração de gestões não prejudicaria, em suma, a política de *accountability* a partir do momento em que ela tenha sido colocada em prática.

Por fim, o ponto final para que uma política de SA seja implantada é a necessidade das escolas possuírem plena autonomia, fato impedido pelas Secretarias de Educação, com excesso de burocracia e intervenção nas questões que dizem respeito às dinâmicas de uma determinada escola.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo da pesquisa, foi possível perceber que os efeitos do Estado pós *welfare state* atingiram grande parte dos países do Ocidente. A globalização trouxe consigo não apenas produtos ou negócios, mas também culturas e ideias distintas que inevitavelmente atingiram a sociedade. Portanto, a sociedade é membro atuante deste Estado agora globalizado, e suas instituições acabam se modelando a partir disso. Este modelo é transmitido pela escola, que é uma variável importante dentro deste arranjo e que, portanto, deve ser pensada politicamente.

Nesta perspectiva surge, o Estado Avaliativo, ou seja, a “estandarização” das escolas, dos alunos, dos professores e gestores que servem a um determinado Estado. Para que haja tal conhecimento, é necessária a divulgação dos resultados e a responsabilização dos agentes envolvidos na educação de um país. Chamamos essa política de *school accountability*.

A partir dessas inquietações, refletimos sobre o Brasil e a sua *school accountability*, refletindo sobre a sua adequação a essa política. Foi possível detectar que a influência do Brasil é o modelo estadunidense, muito embora, o Brasil ainda não tenha atingido o mesmo grau em que se encontra os Estados Unidos nesta política.

No Brasil, os autores consultados para a pesquisa afirmam que a política de SA utilizada é de caráter leve, ou seja, não atinge os objetivos que seriam almejados em virtude deste modelo de política. E isso se explica por vários motivos, entre eles a cultura da sociedade brasileira, pouco acostumada a participar deste tipo de ação; a descontinuidade de políticas implementadas devido às trocas de gestão; os sindicatos dos professores que exercem forte pressão contra medidas à que podemos chamar de meritocráticas e, por fim, ações mais contundentes por parte do governo federal poderiam ser tomadas para que ocorresse uma melhoria substancial em níveis municipais e estaduais para a implementação de estratégias e de uma maior responsabilização que envolvesse toda a comunidade escolar.

Desta forma, a *school accountability* no Brasil ainda apresenta-se ineficaz em diversos aspectos e carece de ser aprimorada. Muitos estados que tentaram a sua aplicação não atingiram um desenho político eficaz para que a *accountability* surta efeito. Para concluir, cabe ressaltar a necessidade de mudança da cultura política dos

brasileiros para que possa ocorrer uma participação mais efetiva por parte das políticas educacionais nacionais, para que seja possível a construção de uma política de *accountability* mais focada nas melhorias da educação, integrando Estado, comunidade escolar e sociedade num projeto que possibilite mais uma etapa da consolidação da democracia no Brasil.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AFONSO, A.J. Para uma concetualização alternativa de accountability em educação. *Educ.Soc., Campinas*, v. 33, nº 119, p. 471-484, abr-jun, 2012.
- AFONSO, A.J. Reforma do Estado e políticas educacionais: entre a crise do Estado-nação e a Emergência da regulação supranacional. *Educação & Sociedade*, ano XXII, nº 75, p. 15-32, agosto, 2001.
- AFONSO, A.J. Estado, globalização e políticas educacionais: elementos para uma agenda de investigação. *Revista Brasileira de Educação*. Nº 22, p 35-46, jan/fev/mar/abr. 2003.
- AFONSO, A.J. A redefinição do papel do Estado e as políticas educativas: elementos para pensar a transição. *Sociologia, Problemas e Práticas*. Nº 37, p. 33-48, 2001.
- AFONSO, A.J. Nem tudo o que conta em educação é mensurável ou comparável: crítica à accountability baseada em testes estandarizados e rankings escolares. *Revista Lusófona de Educação*. Nº 13, p. 13-29, 2009.
- AFONSO, A.J. 2000. *Avaliação Educacional: regulação e emancipação*. São Paulo: Editora Cortez.
- AFONSO, A.J; RAMOS, E.L.V. Estado-nação, educação e cidadanias em transição. *Revista Portuguesa de Educação*. Nº 20 (1) p. 77-98. 2007.
- ANDRADE, E. C. Alternativa de política educacional para o Brasil: school accountability. *Revista de Economia Política*, vol. 29, nº4 (116): 454-472, outubro-dezembro 2009.
- ANDRADE, E.C. “School accountability” no Brasil: experiências e dificuldades. *Revista de Economia Política*, vol. 28, nº3 (111) 443-456, julho-setembro 2008.
- BROOKE, Nigel. O Futuro das políticas de responsabilização educacional no Brasil. *Cadernos de Pesquisa*, 36 (128): 377-401, maio/ago de 2006.
- \_\_\_\_\_. 2005. A avaliação de resultados e os sistemas de “accountability”. *Seminário sobre Educação Brasileira: Diagnóstico e Alternativas de Políticas Públicas* Instituto Unibanco, São Paulo, 20 de outubro. (PowerPoint disponível em [www.iets.inf.br/article.php3?id\\_article=391](http://www.iets.inf.br/article.php3?id_article=391) , acessado em 17/01/2016)
- DURKHEIM, E. 2010. *Sociologia e educação*. São Paulo: Editora Hedra.
- FILGUEIRAS, F. Além da transparência: accountability e política da publicidade. *Lua Nova*. Disponível em [www.scielo.br/pdf/ln/n84/a04n84.pdf](http://www.scielo.br/pdf/ln/n84/a04n84.pdf). Acessado em 15/10/2015

GUISBOND, L; NEILL, M.; SCHAEFFER, B. A década de progresso educativo perdida sob a NCLB: que lições tirar desse fracasso político? *Educ. Soc., Campinas*, v. 33, n. 119, p. 405-430, abr.-jun. 2012.

KOSLINSKI, CUNHA E ANDRADE. 2014. Accountability escolar: um estudo exploratório do perfil das escolas premiadas. Disponível em <http://www.fcc.org.br/pesquisa/publicacoes/eae/arquivos/1941/1941.pdf> acessado em 15/10/2015.

MAGRONI; TAVARES JR. 2014. A accountability como fator de instabilidade do pacto educacional brasileiro. Disponível em <http://www.ufjf.br/revistaedufoco/files/2015/06/Ed-Foco-v-18-n-3-nov13-fev14.pdf> acessado em 15/10/2015.

NARDI, E.L; SCHNEIDER, M. P. O IDEB e a construção de um modelo de accountability na educação básica brasileira. *Revista Portuguesa de Educação*, 27 (1): 7-28, 2014.

NOGUEIRA, M.A; NOGUEIRA, C. M.M. 2014. *Bordieu e a educação*. 4ª edição. Belo Horizonte: Autentica Editora.

O'DONNELL, Guillermo. 1998 , Accountability vertical e novas poliarquias. *Lua Nova*. Disponível <http://www.scielo.br/pdf/ln/n44/a03n44.pdf> acessado em 15/10/2015.

SELL, C. E. 2006. *Introdução à sociologia política*. Petrópolis/RJ: Editora Vozes.

SHNEIDER, Maria Pasqual; NARDI, Elton Luís. 2014. O IDEB e a construção de um modelo de accountability na educação básica brasileira. Disponível em <http://revistas.rcaap.pt/rpe/article/view/4295/3191> acessado em 15/10/2015.

SCHWARTZMAN S.; COX, C; 2010. *Coesão social e políticas educacionais na América Latina*. Rio de Janeiro: Elsevier Editora Ltda.

WEBER, M. s/d. *Ciência e política: duas vocações*. São Paulo: Cultrix.